AUG062021_02B5203 · NIW · 中文参考译文

AAO 非先例决定。非官方中文译文，以英文原件为准。

美国公民及移民服务局
行政上诉办公室
非先例决定

案号：15775618 日期：2021年8月6日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名信息与通信技术（ICT）顾问及教授，寻求第二优先移民分类，作为在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人员，并寻求对此EB-2分类所附工作要求及国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。在申请人已确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准国家利益豁免，若申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；且(3) 总体而言，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。

德克萨斯服务中心审理主任认定申请人符合高等学位专业人士的分类资格，且其拟从事的事业具有实质价值。然而，审理主任认定证据未能确立该事业具有国家重要性、申请人处于有利地位以推进该事业，或豁免所要求的工作及因此豁免劳工证将符合国家利益。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，并重申其符合国家利益豁免资格。在本程序中，申请人负有确立所请求福利资格的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律框架

为确立国家利益豁免资格，申请人必须首先证明符合 underlying EB-2 签证分类资格（着重号为原文所加），即作为高等学位专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人员。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需另行证明豁免工作要求符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高等学位的专业人士或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……合格移民，即持有高等学位或同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将前瞻性地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福利，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 豁免工作要求——

(i) 国家利益豁免……司法部长在认为符合国家利益时，可豁免(A)项中关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

该法第101(a)(32)条规定，“‘专业’一词应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医师、外科医生，以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。”

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的法规包含以下相关定义：

高等学位指任何美国学术或专业学位，或高于学士学位的外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位后附至少五年专业领域渐进工作经验，应视为等同于硕士学位。若该专业通常要求博士学位，则外国人必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

科学、艺术或商业方面的特殊能力指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇的专业知识程度。

专业指该法第101(a)(32)条所列职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为入门最低要求的职业。

此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)的法规规定了证明特殊能力人员资格的具体证据要求。申请人必须提交满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列六类证据中至少三类的文件。

此外，尽管法规和相關法规均未定义“国家利益”一词，我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中确立了审理国家利益豁免申请框架。1 Dhanasar指出，在申请人已确立EB-2分类资格后，USCIS可酌情2批准国家利益豁免，若申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；且(3) 总体而言，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。3

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高等学位的专业人士资格。申请人未按照8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)提供美国学术同等学历评估，以确立其外国通信管理硕士学位的美国同等学历。4 然而，审理主任忽略了这一未遵守8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)的情况，并查阅了AACRAO EDGE数据库以确定申请人的外国学位等同于美国硕士学位。由于该数据库在此方面是可信资源，我们不会推翻审理主任关于申请人学位的认定。5

在表格I-140第6部分“拟从事就业的基本信息”中，申请人将其职位列为“ICT顾问及教授”，并表明其职位为全职。他在I-140上描述职责为“[通过]教学、出版物、咨询以及扩展法规合规业务，推进无线设备法规合规。”在其ETA 750 Part B中，他声称在攻读博士学位的同时担任三个职位：(1) 两家尼日利亚公司的所有者，专注于开发[已隐去]、[已隐去]及ITC；6 (2) 路易斯安那州[已隐去]大学的IT助理教授；以及(3) [已隐去]大学（在线）的ICT助理教授。他未说明每周投入每个职位或博士研究的小时数。

尽管初始申请包含关于申请人过去工作的大量信息，以及部分当前工作信息，但他提供的关于拟从事事业的信息极少。仅从初始申请来看，我们理解申请人的事业将涉及将其ICT知识应用于课堂环境，继续担任[已隐去]的助理教授

1 在宣布这一新框架时，我们撤销了此前的先例决定Matter of New York State Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998)。
2 另见Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868, 2019 WL 4051593 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定本质上属酌情性质）。
3 关于这三项标准的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 记录包含一份加拿大同等学历评估，该评估对美国同等学历无影响。申请人应准备在任何未来申请中解决这一证据缺陷。
5 记录未包含该数据库的截图或打印件以证明同等学历。然而，该数据库指出，英国的文学、科学、工程、工商管理、文学硕士代表“达到相当于美国硕士学位的教育水平”。更多信息，见 https://www.aacrao.org/edge/country/credentials/credential/united-kingdom/master-of-(ii)-arts-science-engineering-literature-business-administration-letters（最后访问于2021年8月6日）。
6 在此，我们推定申请人意指“ICT”，而“ITC”为笔误。记录还表明申请人在美国注册有第三家公司，为有限责任公司。

大学，并继续他在无线设备监管合规和学术界扩展电信的双重努力。审理主任就申请人拟议的事业及其他资格要求发出了补件通知（RFE）。该补件通知告知申请人，证据不足以确定该事业是否具有实质价值和国家级重要性，并指出申请人未说明他将投入多少时间用于其各项IT咨询、业务运营和教学活动。

在补件通知回复中，申请人提交了一份五年计划，其中包含有关其拟议事业的额外信息。具体而言，他表示打算利用其“ 技术专长和商业敏锐度，通过在该州创办一家无线产品和ITE[信息技术设备]测试实验室并获得必要的联邦政府认证和许可，来减少技术获取和整合挑战的摩擦。 ”他进一步表示，其五年计划将“ 融合[其]作为ICT顾问、企业家和助理（或兼职）教授的的技能和目标。 ”他打算“ 为市中心和服务不足的年轻人开展基于STEM[科学、技术、工程、数学]的社区培训 ”，这将涉及将“ 无线测试实验室的一部分[用于]为年轻技术和工程专业人员提供光学技术培训 ”。

申请人表示，其作为ICT顾问和企业家的工作是全职且持续进行的，其兼职或助理教授工作可能每学年一门课，平均每周工作六小时。律师表示，申请人的教授职位一直是兼职的，其与尼日利亚公司的合作自2015年以来一直是兼职的，且申请人“ 将首先且最主要地担任顾问，其日常工作将类似于学术研究人员的工作。 ”虽然有所帮助，但“ 兼职 ”是一个笼统的术语，不足以说明他将为每项活动投入多少时间。律师指出，其教学和尼日利亚业务运营工作过去一直是兼职的，但我们对申请人未来打算如何分配时间，或其日常工作如何类似于学术研究人员，知之甚少，尤其是如果他同时全职担任ICT顾问和企业家。我们进一步注意到，申请人未说明他将投入多少时间用于其他声称的活动，例如发表论文和其博士项目，也未具体指明他将在何处教学，例如在l___J大学、1 大学或 oqr1另一学术机构。此外，申请人未说明他将花多少时间培训学生的STEM和光学技术，相对于花多少时间为私营企业提供合规和监管咨询服务，我们也无法确定该培训是其教学工作的一部分还是其创业工作的一部分。在Dhanasar案中，我们认定申请人必须指明“ 外国人拟从事的具体事业。 ”Id. at 889。由于记录仍不清楚他将如何分配时间，我们认定他未充分指明其拟议事业，这妨碍了根据Dhanasar案认定其符合资格。

记录支持审理主任的认定，即申请人的拟议事业具有实质价值。例如，记录包含有关无线技术重要性、其在新兴市场中的应用以及出于健康和安全原因对其进行监管的信息。为评估申请人的拟议事业是否满足国家级重要性要求，我们查看记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。在确定国家级重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或专业的重要性；

相反，我们关注“外国人拟从事的具体事业。”7 见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar案中，我们进一步指出，“我们寻找更广泛的影响”，且“[一项]事业可能具有国家级重要性，例如，因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响。”Id. 我们还指出，“一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济效应的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家级重要性。”Id. at 890。

申请人主张，其监管和合规咨询使企业能够改进产品，从而有资格在其他国家销售，这具有国家级重要性，因为它通过使美国公司拓宽市场来增强美国竞争力。据申请人称，其监管和合规工作将促进美国制造业，因为它将导致创造更多符合合规标准的产品。此外，他声称由此产生的制造业提振有可能创造美国制造业就业机会。此外，其企业将在路易斯安那州提供技术就业机会，促进经济增长，而其教学和培训将刺激路易斯安那州所有行业的创业增长。申请人还声称，其研究工作将影响卫生部门和不安全社区，因为它应用于远程医疗、电子病历和家庭移动安全。8 总体而言，申请人声称其专业知识将帮助扩大美国制造商的市场，这有利于个别公司，也对美国国内生产总值（GDP）整体产生积极影响。

虽然我们认可申请人的主张，但他未提供充分证据予以证实。记录未显示申请人的拟议事业将超越其自身客户和学生，从而影响该领域或行业、路易斯安那州或更广泛的国家。申请人未表明其创业和咨询工作对区域或国家经济带来的利益将达到Dhanasar案所设想的“重大积极经济效应”水平。Id. at 890。例如，他未提供任何分析或数字细分来证实其工作如何与增加积极经济活动或市场扩张相关联。记录未表明其创业和咨询业务将达到暗示能够产生重大积极经济效应的规模或收入水平。虽然他声称向公司提供咨询、建议和指导，但他未提供在美国境内从事此项工作的具体实例，而非其过去在美国境外从事的工作。尽管他提供了向其尼日利亚企业颁发的尼日利亚销售和安装许可证的证据，但他未解释该许可证系颁发给外国企业，如何能使他个人在美国提供监管和合规咨询服务。这或许可以解释为何申请人仅列出

7 虽然我们认可关于技术对经济益处的报告和文章、该领域的快速增长性质、新兴市场的机遇以及监管和合规工作的重要性，但这些报告和文章不足以证实申请人关于其拟议事业国家级重要性的主张，因为它们未涉及申请人工作的具体影响。

8 记录未包含充分解释说明申请人在这些领域做出了哪些贡献。例如，提供的证据表明他为电子病历开发了软件，但我们不知道该软件的功能、它与用于相同目的的其他软件有何不同，或其他实体是否使用他的软件。我们几乎没有关于申请人的软件对整个医疗保健领域影响的信息。

目前或未来的少数咨询业务，更不用说提供证据证实其存在。9

进一步说明，他未指明计划就哪些具体产品提供监管和合规咨询，也未提供证据表明其服务与客户产品销售增长之间存在直接联系。即使提供，我们也几乎没有依据认定其中任何销售达到足以影响制造业、就业、经济或GDP的规模。即使申请人已证明其客户因其咨询服务而实现销售增长，这也不会自动转化为制造业或就业创造的提振。此外，记录未显示任何声称的制造业和就业扩张将超越其协助的个别公司，或该扩张将留在美国，而非出口到海外。

关于申请人的教学和培训职责，我们认定，尽管这些工作确实具有实质价值，但记录未能以优势证据标准证明这些工作会影响ICT领域，而不是仅限于他所服务的特定学生、年轻专业人士和工作场所。例如，申请人未提交证据说明他将教授和培训多少人、有多少人已经获得或将会获得创业或科技行业的工作，或对这项工作将带来的业务增长进行解析性分解，以表明其将影响路易斯安那州或全国的经济。在此，申请人的教学和培训角色可能影响他工作所在的学生和年轻专业人士，但他未能证明这些活动如何产生更广泛的影响。同样，在Dhanasar案中，我们认定请愿人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。

虽然我们承认申请人过去曾在会议上演讲并发表文章，但他未表明其思想和教学已被实施从而确立了其工作的更广泛影响，也未说明这些活动是否是其拟议工作的一部分。10 申请人提交了大量推荐信，其中作者赞扬申请人的资质、专业知识和作品。11 大多数作者侧重于申请人过去的工作，似乎对其拟议工作知之甚少。12 许多作者似乎假定，由于申请人的工作使其个别雇主和客户受益，这些益处便归于国家或整个领域。例如，_____ ____。提供了申请人服务如何提高其公司竞争力的例证。在没有解释申请人如何在该特定公司之外产生任何影响的情况下，!I仍得出结论认为申请人对行业和美国具有重大价值。同样，如审理主任所指出的，I]表示申请人"做了开创性工作

9 如其RFE回复中所述，申请人计划获得必要的联邦许可和认证。记录表明，联邦通信委员会（FCC）颁发监管和合规许可证，但并未表明申请人持有此类许可证。
10 我们关于申请人在提交申请时的引用记录证据不足。在回应RFE时，申请人提交了证据，表明其2017年发表的三篇文章合计被引用八次。
11 虽然我们未逐一讨论每份证据或每封推荐信，但我们已审查并考虑了每一份。
12 我们承认申请人在申请提交后提交了额外信件，且新提交信件的作者对所拟议工作表现出更多的了解。

与制造商合作，就认证和测试要求对他们进行教育和讲座"，但D
I I未指明例如哪些或多少制造商受益、申请人的工作与其他监管和合规咨询工作有何不同，或业内其他人是否采用了申请人的方法。因此，该信件不支持认定申请人的工作对该领域产生了开创性影响。部分作者抽象地提及申请人对远程医疗领域的影响，但未解释申请人在其中的确切角色，或远程医疗领域因申请人的工作而发生了何种变化。总体而言，很少有作者证实其关于申请人对领域或行业影响的说法。

在上诉中，申请人主张审理主任选择性地从记录中摘取短语，但忽略了记录中的完整背景和数据。在我们的审查中，我们认定审理主任引用了若干具体实例以说明记录整体的证据缺陷。申请人必须以相关、有证明力和可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。申请人在这方面未履行其举证责任。由于记录中的文件未能证明申请人的拟议工作具有Dhanasar先例决定第一要件所要求的国家重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。因此，对申请人在Dhanasar所述第二和第三要件下的资格进行进一步分析将无实际意义。13

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架的第一要件，我们认定其未能证明其符合国家利益豁免的资格，或在自由裁量权下以其他方式值得获得该豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为裁决的独立和替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。

13 由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于Dhanasar框架第二和第三要件的论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（"法院和机构无需对裁决结果所不需要的问题作出认定"）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。